

¿HACIA LA EUROPA DE LAS REGIONES? EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD, LA INTEGRACION EUROPEA Y EL FUTURO DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES (*)

Por SIOFRA O'LEARY
JOSE MARIA FERNANDEZ MARTIN

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO PRINCIPIO REGULADOR DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN SISTEMAS DESCENTRALIZADOS. SU NATURALEZA JURÍDICA.—III. LA ACTUAL ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES COMUNIDAD EUROPEA-ESTADOS MIEMBROS. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO CATALIZADOR DEL CAMBIO.—IV. LA FUERZA DE LA DESCENTRALIZACIÓN A NIVEL ESTATAL. LAS REIVINDICACIONES DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

El principio de subsidiariedad en general y su regulación explícita en el Tratado de la Unión Europea (TUE) en particular ha dado lugar a una abundantísima literatura. No es la intención de este artículo abundar en lo que otros ya han analizado suficientemente, sino reflexionar acerca de las posibles implicaciones del principio de subsidiariedad y su constitucionalización en el TUE sobre la ordenación y división de competencias entre los diferentes niveles de administración y gobierno existentes en la Comunidad Europea (1). El objetivo es, pues, analizar hasta qué punto la con-

(*) Este artículo forma parte del trabajo de investigación «Unión Europea y el principio de subsidiariedad», desarrollado en el marco del Plan Nacional de Formación de Investigadores del Ministerio de Educación y Ciencia. Los autores agradecen al Ministerio su colaboración financiera.

(1) Las referencias en este trabajo se realizan, salvo indicación en contrario, al sistema de la Comunidad Europea, constituida por el Tratado de Roma y modificada por el Acta Única Europea (AUE) y el TUE.

solidación del principio de subsidiariedad puede influir en una transformación de la actual configuración político-administrativa de la Comunidad Europea y examinar las tendencias que pueden favorecer dicha transformación. La fuerza centrífuga por un lado, representada por las crecientes demandas de las unidades subestatales (2) reclamando mayor grado de competencias e independencia del poder central estatal, y por otro, la fuerza centrípeta ejercida por las instituciones supranacionales desde Bruselas, asumiendo el ejercicio de cada vez más competencias no sólo ya en los ámbitos económicos, sino también sociales y políticos, apuntan a la necesidad de reflexionar sobre un futuro replanteamiento de la actual estructura institucional, territorial y competencial en el contexto de la CE. De continuar estas tendencias, el futuro parece pasar por un incremento de la presencia de las unidades subestatales y supranacionales en los ámbitos sociopolíticos, legislativos y económicos y una paralela pérdida de protagonismo del nivel intermedio, el nivel estatal. Este trabajo reflexiona acerca de la incidencia de estos fenómenos en el proceso de construcción europea a las puertas de la Conferencia Intergubernamental de 1996 y del camino hacia una Unión Europea de corte federal.

Se define, en primer lugar, el concepto de subsidiariedad a los efectos de nuestro razonamiento. La definición adoptada aquí es lo más amplia posible, esto es, va más allá de una concepción meramente formal o positiva del principio. Ello no impide que se consideren los efectos jurídicos que la formalización del principio en el TUE produce. Así, el principio de subsidiariedad se analiza como un principio constitucional básico que ha de inspirar con carácter imperativo las relaciones competenciales y su ejercicio entre los diferentes niveles de gobierno existentes en la Comunidad Europea y entre éstos y sus ciudadanos. El argumento es parcial, pues asume como punto de partida que la filosofía que encarna el principio de subsidiariedad es deseable y que, por tanto, debe ser favorecida.

A continuación se examina el principio desde una perspectiva vertical descendente. Hasta la fecha, ha sido doctrina reiterada en la jurisprudencia del TJCE la defensa del llamado principio de autonomía institucional, según el cual la organización política y territorial estatal es competencia exclusiva de los órdenes constitucionales de cada Estado miembro. A la vista de la evolución del proceso de integración europea y de la incidencia que las políticas comunitarias tienen en los ámbitos subesta-

(2) El término de «entidades subestatales» se utiliza en este trabajo para referirnos a aquellas entidades territoriales de ámbito subestatal dotadas de instituciones de representación política propias, con competencias normativas en los ámbitos atribuidos a su competencia y órganos ejecutivos independientes de los del poder central. Claro está que los grados de autonomía de estas unidades variará según los órdenes constitucionales nacionales en los que se inserten. Sin perjuicio de referencias más precisas a uno u otro sistema nacional cuando fuera necesario, se pretende de esta manera obviar las dificultades terminológicas que resultan de la variedad de estructuras descentralizadas existentes en la Unión. La noción aquí asumida no comprende en principio a las entidades locales, aunque se hará referencia a las mismas donde fuera necesario. Una visión general de los sistemas de estructura descentralizadas existentes en los Estados miembros puede verse en DE CASTRO RUANO: *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea* (IVAP 1993).

tales, unido al papel que éstos desempeñan en su aplicación y ejecución, se examina si la estructura supranacional puede seguir ignorando formalmente a las unidades subestatales y limitar sus relaciones institucionales a los representantes del gobierno central de cada Estado miembro. El papel que la constitucionalización del principio de subsidiariedad en el TUE pueda desempeñar en este sentido es examinado. Seguidamente, el principio de subsidiariedad se sitúa en una perspectiva vertical ascendente. Es decir, se examina cómo se articulan las relaciones competenciales entre los diferentes niveles de gobierno en los Estados miembros a los efectos del Derecho comunitario y cuál ha sido la respuesta de las entidades subestatales al proceso de integración europea. La incidencia del principio de subsidiariedad o de su filosofía en la actual toma de posición de las entidades subestatales es estudiada. Finalmente, conjugando ambas perspectivas y a la luz de la definición adoptada, se reflexionará acerca del eventual desarrollo de la división de competencias entre los diferentes niveles de gobierno en la Comunidad Europea hacia estructuras de corte federal en el que las entidades subestatales ocupen una posición institucional de mayor relevancia de la que hoy se les reconoce.

II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO PRINCIPIO REGULADOR DE LA ORGANIZACION POLITICA EN SISTEMAS DESCENTRALIZADOS. SU NATURALEZA JURIDICA

La primera referencia explícita del TUE al concepto de subsidiariedad se encuentra en su preámbulo, en el que los Estados firmantes se declaran «resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en las que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos de acuerdo con el principio de subsidiariedad». El preámbulo expresa, igualmente, el deseo de «acrecentar la solidaridad entre [los] pueblos [europeos] dentro del respeto de su historia, de su cultura y de sus tradiciones» e insiste en la naturaleza dinámica e inacabada del proceso de integración europea, un proceso en continuo desarrollo para la consecución «de una unión cada vez más estrecha» (3) en el que el TUE no es más que «una nueva etapa». El nuevo principio de subsidiariedad participa, por tanto, de esta naturaleza dinámica que ha inspirado desde el inicio el proceso de integración europea. Un pilar más en la construcción del edificio europeo.

Dentro ya del articulado del TUE, el principio de subsidiariedad aparece, bien explícita o implícitamente, en dos tipos de disposiciones diferenciadas por su diferente grado de precisión jurídica. Al primer tipo corresponden los artículos A y B TUE contenidos en el título I, disposiciones comunes. El artículo A TUE repite el tenor del preámbulo al Tratado CE y señala que «el presente Tratado constituye una

(3) Preámbulo al Tratado de Roma constitutivo de la CEE tras el TUE-CE.

nueva etapa en el proceso creador de la unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en el cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos». Por su parte, el artículo B TUE establece de manera general los objetivos de la unión y declara que los mismos se «alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 3 B del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

El segundo tipo lo integra el nuevo artículo 3 B CE, introducido por el artículo G TUE, que modifica el Tratado constitutivo de la CEE con el fin de constituir la Comunidad Europea, según el cual «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

La regulación del principio de subsidiariedad se realiza, pues, en dos niveles diferentes dentro del Tratado TUE. La referencia a la subsidiariedad en el primer tipo de disposiciones tiene un carácter principalmente programático no sólo por la generalidad de sus términos, sino también por el lugar que ocupan dichos artículos en el esquema global del TUE y los efectos jurídicos que el propio TUE les reserva. Así, la eventual eficacia jurídica de lo establecido en los artículos A y B TUE queda seriamente limitada al quedar ambos artículos excluidos de la jurisdicción del TCE en virtud del artículo L TUE. Por el contrario, el artículo 3 B CE positiviza el principio de subsidiariedad y lo convierte en criterio jurídico que ha de regir el ejercicio de las competencias concurrentes por parte de las instituciones comunitarias.

Debido a su mayor precisión jurídica que lo hace susceptible de consecuencias prácticas inmediatas, el debate doctrinal se ha centrado sobre todo en el análisis jurídico de este último artículo, en particular hasta qué punto el nuevo principio supone una nueva ordenación de los ámbitos competenciales estatal y supranacional, los límites jurídicos que establece, la conveniencia de su justiciabilidad por el TJCE y su funcionamiento práctico como criterio ordenador del ejercicio de competencias entre los distintos niveles de gobierno (4). Como han puesto de manifiesto Van Kersbergen y Verbeek, el análisis de las minucias legales ha eclipsado la vertiente política del principio (5). Aun así, abstracción hecha de las concretas consecuencias

(4) Son muchas las obras que se dedican al análisis jurídico del artículo 3.B CE. Sin ánimo de exhaustividad, véanse TOFH: «The Principle of Subsidiarity in the Maastricht Treaty», *Common Market Law Review*, 29 (1992), 1079; LENAERTS y VAN YPERSELE: «Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du Traité CE», *Cahiers du Droit Européen*, 30 (1994), 3. Entre nosotros, BARNÉS ha analizado las implicaciones jurídicas de dicho artículo en las regiones en «El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, 15 (1994), 47.

(5) VAN KERSBERGEN y VERBEEK: «The Politics of Subsidiarity in the EU», *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994), 215.

jurídicas que el artículo 3 B supone, la noción de subsidiariedad tiene un contenido eminentemente político que expresa una voluntad concreta de articular una compleja realidad social y política compuesta de varios niveles o centros de poder de acuerdo con unos criterios determinados (6). Subsidiariedad debe ser entendida, por tanto, de manera amplia no sólo como el principio jurídico-constitucional positivado en el artículo 3 B TUE, que regula el ejercicio de las competencias concurrentes por parte de la Comunidad, sino como un principio de carácter sociopolítico que ha de inspirar y regir el desarrollo del proceso de integración europea, en lo referente al reparto de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, incluido, como se argumentará más adelante, el subestatal. De hecho, concordamos con algunos autores que la interpretación que se pueda o deba dar al artículo 3 B ha de hacerse a la luz de la significación sociopolítica del principio de subsidiariedad tal y como queda recogida en el preámbulo del Tratado y los artículos A y B TUE (7). En este sentido, el principio de subsidiariedad implica, de acuerdo con su significación histórico-política, que sólo aquellas funciones que no puedan ser eficazmente por niveles inferiores deben ser asumidas por el nivel de gobierno superior. O dicho de otra manera más general, las decisiones deben ser adoptadas lo más cerca posible de los ciudadanos sin comprometer por ello la eficacia de las acciones públicas.

El principio de subsidiariedad así enunciado evoca una doble aspiración en la regulación de las relaciones entre diversos grupos sociales. Por un lado, y en relación con la idea de acercar el poder decisorial a los ciudadanos, el principio de subsidiariedad está comprometido con la idea de democracia al propugnar el incremento de los niveles de representatividad y transparencia en los órganos políticos de decisión, aspecto que la doctrina ha puesto suficientemente de manifiesto (8). Por otro lado, el principio asume la existencia de diversos niveles efectivos de gobierno, o dicho de otra manera, una estructura de poder descentralizada. En este sentido, la subsidiariedad requiere que las unidades menores posean cierto grado de autonomía legislativa y ejecutiva consolidada y en cierto modo irreversible. De lo contrario, estaríamos ante un caso de desconcentración del poder y no de descentralización del mismo, es decir, una delegación voluntaria por parte del poder central del ejercicio de algunas de sus competencias en beneficio de las unidades subestatales, pero reteniendo la posibilidad de reclamar para sí los poderes delegados.

(6) Véase igualmente las consideraciones hechas en relación con las dos vertientes del principio, la legal y la sociopolítica (*hard* y *soft subsidiarity*, respectivamente, en su terminología), por los autores del informe holandés presentado al XVI Congreso de la FIDE: BESSELINK, ALBERS y EUSBOUT: «Rapport Néerlandais», en FIDE: *Le principe de subsidiarité*. Roma, 1994, 363, págs. 398 y sigs.

(7) En este sentido, véase, *inter alia*, SCOTT, PETERSON y MILLAR: «Subsidiarity: A "Europe of the Regions" v. the British Constitution?», *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994), 47, pág. 54.

(8) Especialmente interesante es el exhaustivo análisis por parte de WILKE y WALLACE: «Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community», *Royal Institute of International Affairs, Discussion Paper*. Sobre las ideologías políticas que defendieron el principio de subsidiariedad a nivel europeo y cómo el principio fue siendo progresivamente incorporado en la «agenda» de las instituciones comunitarias, VAN KERSBERGEN y VERBEEK: *art. cit.*, págs. 217 y sigs.

En estos contextos no descentralizados la subsidiariedad no tendría relevancia ni podría operar como principio constitucional imperativo en la articulación de las relaciones entre poderes (9).

En efecto, siendo su función principal la de operar como criterio en la determinación de los niveles responsables para la adopción de medidas con efectos para el interés general, lógicamente adquiere su mayor relevancia en contextos federales o semifederales, o en términos más generales, en sistemas con división vertical de competencias (10). Trasladado al contexto comunitario, la inclusión formal del principio de subsidiariedad en el TUE apunta a la admisión de que la estructura de la Comunidad Europea responde (o debe responder) a un sistema de tipo cuasi federal (11), si bien de características peculiares, inacabado y especialmente complejo, pues a la división entre el nivel estatal y el supranacional se añaden estructuras igualmente descentralizadas o federales a nivel estatal (12). En breve, mayores ni-

(9) Véase en este sentido «Rapport Général», en FIDE: *op. cit.*, 475, pág. 477.

(10) CASS: «The Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community», *Common Market Law Review*, 29 (1992), 1107.

(11) La vocación federal de la Unión no sólo se refleja en el principio de subsidiariedad, sino también en el principio, de inspiración igualmente federal, de «fidelidad» o «lealtad». Este principio, desarrollado en el contexto de la CE por el TJCE en base al artículo 5 CE (sobre este artículo, véanse TEMPLE-LANG: «Community constitutional law. Article 5 EEC Treaty», *Common Market Law Review*, 27 [1990], 645 y sigs.; CONSTANTINESCO: «L'article 5 CEE: de la bonne foi à la loyauté communautaire», en CAPOTORTI y otros [eds.]: *Du Droit International au Droit de l'Integration: Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos, 1987, 97), es común en sistemas federales o altamente descentralizados (DUE: «Article 5 du Traité CEE. Une disposition de caractère fédéral?», II, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit Européen*, libro I [1991], 17). En España, el principio de colaboración entre las comunidades autónomas y el gobierno central fue introducido, «en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE», con funciones similares por el Tribunal Constitucional en su sentencia 252/1988, de 20 de diciembre. Esta sentencia ha sido comentada por LÓPEZ CASTILLO: «El exterior y la Comunidad Europea en el juego competencial interno», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26 (1989), y ORIOL CASANOVAS: «Las competencias de las comunidades autónomas en la aplicación del Derecho comunitario europeo», *Revista de Instituciones Europeas*, 17 (1989), 766.

(12) La mayoría de los autores que analizan la estructura jurídica comunitaria concuerdan en señalar que muchos de sus rasgos responden a principios de corte federal. Bien es cierto que el concepto de federalismo es escurridizo y de difícil teorización. De manera general, un sistema federal se podría definir como un sistema en el que existe una división vertical de poderes entre el centro y las unidades descentralizadas que lo componen, de acuerdo con un conjunto de normas o principios jurídicos, que articulan las relaciones competenciales entre ellos y actúan como referencia normativa para solventar los posibles conflictos entre el centro y las partes. Sobre la significación del término federalismo y su aplicación a la CE, véanse, *inter alia*, TEMPLE-LANG: «The Development of European Community Constitutional Law», *International Lawyer*, 25, 455, o LENAERTS: «Constitutionalism and the Many Faces of Federalism», *American Journal of Comparative Law*, 38 (1990), 205. En este sentido, el principio de subsidiariedad correspondería a una visión específica de cómo ha de articularse la estructura federal comunitaria, a diferencia de otros modelos federales basados en principios estructurales diferentes. Véase FISCHER: «Federalism in the EEC and the US: A Rose by any other Name...», *Fordham International Law Journal*, 17 (1994), 389, especialmente en págs. 421 y sigs. Igualmente, EMILIOU: «Subsidiarity: Panacea or Fig Leaf», en O'KEEFE y TWOMEY (eds.): *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, Chancery Press, 1993, págs. 65 y sigs.

veles de democracia y federalismo se sitúan en el corazón del principio como principio político.

Hay que subrayar, sin embargo, que el hecho que el principio de subsidiariedad se halle recogido en su formulación más general en el preámbulo del TUE y en los artículos A y B TUE, no implica que carezca de efectos jurídicos con independencia del artículo 3 B. Si bien los Estados miembros se han preocupado por excluir explícitamente el control jurisdiccional sobre los artículos del título I del Tratado TUE a través del «intergubernamentalista» artículo L TUE, entendemos que ello no impide que el TJCE, en su función de órgano jurisdiccional supremo de la Comunidad Europea y en aplicación de su papel de tribunal constitucional del ordenamiento jurídico comunitario, haga uso, si bien indirecto, de la mención al principio de subsidiariedad contenida en dichos artículos como pauta interpretativa para la solución de casos conflictivos. El activismo judicial desarrollado por el TJCE a lo largo de la historia de las Comunidades es sobradamente conocido. Fue la jurisprudencia del TJCE quien configuró los caracteres revolucionarios del sistema jurídico comunitario frente a otro tipo de organizaciones internacionales en una interpretación teleológica extensiva de los objetivos del Tratado. Así, los principios de efecto directo y supremacía fueron de creación jurisprudencial y se justificaron en una lectura particular por parte del TJCE de la voluntad de los Estados miembros al crear la Comunidad Económica Europea. La necesaria referencia jurídica sobre la que el TJCE basó tal osada jurisprudencia fue el preámbulo del Tratado CEE. Así, *Van Gend and Loos*, entre otras razones, el TJCE justificó el efecto directo de las disposiciones de Derecho comunitario sobre la vaga mención «a los pueblos» en el preámbulo del Tratado de Roma (13).

Si bien algunos aseguran que el TJCE parece venir asumiendo una postura más cauta en lo referente a su papel de impulsor de la integración europea en los últimos tiempos (14) [afirmación que parece desmentida por sentencias del alcance de *Factortame I* y *Francovich*, si bien a otro nivel (15)], el TJCE podría siempre retomar sus prácticas hermenéuticas y aplicarlas al nuevo contexto resultante de Maastricht y en particular al principio de subsidiariedad. No sería de extrañar que se produjeran referencias a la noción de subsidiariedad contenida en el preámbulo y los artículos A y B TUE como principio general que ha de inspirar la interpretación para la solución en un sentido u otro de un caso. Sería, por ejemplo, imaginable en este escenario que

(13) As. 26/62, *Van Gend en Loos* (ECR 1963, 1). Sin entrar a valorar la postura del TJCE, hay que mencionar que esta actitud interpretativa atrajo duras críticas por parte de algunos autores que consideraron la posición del TJCE como inaceptable: RASMUSSEN: *On Law and Policy in the European Court of Justice: A Comparative Study in Judicial Policy Making*. Martinus Hijhoff, 1986. Otros no sólo argumentaron que tal interpretación era posible desde un punto de vista de técnica hermenéutica, sino incluso deseable. Cfr. CAPPELLETTI: «Is the ECJ Running Wild?», *European Law Review*, 12 (1987), 3.

(14) KOOPMANS: «The Role of Law in the Next Sage of European Integration», *International and Comparative Law Quarterly*, 35 (1986), 925, pág. 931.

(15) Para una discusión en detalle de estas sentencias y sus implicaciones, véase FERNÁNDEZ MARTÍN: «El principio de tutela judicial efectiva de los derechos subjetivos derivados del derecho comunitario. Evolución y alcance», *Revista de Instituciones Europeas*, 21 (1994), 845.

el TJCE reconociera al Comité de Regiones cierta legitimación procesal no sólo para proteger sus prerrogativas, sino incluso los intereses de las regiones ante lo que se estimara un abuso por parte del Consejo de sus funciones legislativas en quiebra del principio de subsidiariedad. Ya ocurrió en su día con el Parlamento Europeo, que a pesar de no estar mencionado explícitamente en el artículo 173 CE como posible recurrente en la acción de anulación, el TJCE le reconoció, en una interpretación *contra legem*, la capacidad procesal de iniciar acciones bajo ese artículo para la defensa de sus prerrogativas en base al principio general no escrito de que la Comunidad era una Comunidad de Derecho (16).

¿No cabrían, por tanto, interpretaciones similares en base al principio de subsidiariedad como continuación del activismo judicial del TJCE encaminado a fortalecer el proceso de integración europea? Estaríamos, por tanto, ante un principio general, recogido en el propio texto del TUE; que ha de ser respetado por parte de las instituciones comunitarias y los Estados miembros en su actuación y que, por ende, ha de inspirar el desarrollo político y jurídico de la Unión Europea en general y de la Comunidad Europea en particular, cualquiera que este desarrollo pueda ser.

Esta conclusión adquiere mayor consistencia si la situamos en el contexto del proceso de la constitucionalización de los tratados constitutivos y sus modificaciones. Es asumido por la mayor parte de la doctrina europea que la CE y los tratados que los instituyen escapan a los modelos clásicos de derecho internacional público y se encaminan hacia el orden constitucional, al menos en el sentido formal, de un sistema de estados de estructura federal. En los últimos años, el debate académico se ha centrado sobre la cuestión de comprobar si el ordenamiento jurídico comunitario establecido por los tratados y su intérprete supremo, el TJCE, se ha transformado en un orden constitucional a semejanza de los órdenes constitucionales nacionales.

Evidentemente, desde un punto de vista político, ni la Comunidad Europea ni su ordenamiento responde al modelo del sistema liberal-democrático constitucional que prevalece en la gran mayoría de los Estados occidentales a partir del siglo XIX. Ciertamente no ha habido un acto constituyente del pueblo soberano-europeo-comunitario que a través de sus representantes haya elaborado un documento constitucional que integre los principios o valores democráticos occidentales comunes; ni en la «carta constitucional básica» de la Comunidad que son los tratados (17) se contempló originariamente la defensa de los derechos y libertades individuales (18).

(16) As. C-70/88, *Parlamento c. Consejo (Tchernobyil)* (Rep. 1990, I-2041).

(17) Así se ha referido a ella el TJCE en as. 294/83, *Les Verts* (Rep. 1986, I339), y dictamen I/91, *Proyecto de Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo* (Rep. 1991, I-6084). Sobre la conveniencia de considerar la existencia de una «constitución europea» en el momento presente, véase DIEZ-PICAZO: «Reflexiones sobre la idea de constitución europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 20 (1993), 533.

(18) Estos fueron integrados con posterioridad al orden comunitario con rango de principios generales de naturaleza constitucional por la jurisprudencia del TJCE con el fin de salvar las lagunas que los tratados originarios habían dejado en el campo de la protección de los derechos y libertades fundamentales. Sobre este punto, véase HARTLEY: *The Foundations of European Community Law*, 3.ª ed., Clarendon Law Series, 1994, págs. 139-149.

Entrar en un análisis exhaustivo de los problemas materiales que plantea la denominada «carta constitucional de una comunidad de derecho» nos apartaría del objeto central de este estudio (19). Baste con señalar que el orden jurídico comunitario sí parece responder a un modelo de constitucionalismo «formal», esto es, se da la existencia de una norma de carácter jerárquicamente superior de la cual derivan su validez las normas inferiores, que a su vez regula las relaciones entre las distintas instituciones que componen el sistema, impone los límites al ejercicio de su poder, organiza la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno y prevé un órgano judicial con jurisdicción obligatoria como intérprete supremo del sistema constitucional. En este sentido más limitado si cabría hablar de constitución europea en fase de formación y no cabe duda que los principios en ella consagrados en la actualidad determinarán la evolución y estructura a adoptar en la eventual unión política. Es más, en todos aquellos ámbitos en los que la Comunidad ejerce competencias reguladoras, el marco jurídico de referencia es el establecido por los tratados constitutivos y no las Constituciones de los Estados miembros (20).

Es obvio que aún es prematuro hablar de una estructura constitucional acabada en una Unión Política Europea a semejanza de las de los Estados nacionales. Sin embargo, la observación de la dinámica de la integración europea iniciada en París en 1951 con el Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero hace posible pensar que «la cada vez más estrecha unión» entre los pueblos pueda formalizarse en el futuro. Si ello ocurriera, el principio de subsidiariedad ocuparía posición preeminente como criterio constitucional de ordenación competencial entre los distintos niveles de gobierno y trascendería a los ordenamientos internos como principio jurídico-constitucional (21). Y este proceso de filtración de los principios jurídicos comunitarios a los órdenes jurídicos nacionales es lugar común en el proceso de integración (22).

III. LA ACTUAL ORDENACIÓN DE LAS RELACIONES COMUNIDAD EUROPEA-ESTADOS MIEMBROS.

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD COMO CATALIZADOR DEL CAMBIO

Firmado como un acuerdo internacional convencional entre Estados soberanos, el Tratado de Roma constitutivo de la Comunidad Europea creó una estructura institucional autónoma e independiente de los Estados miembros a la que se dotó de capacidad legislativa en los ámbitos atribuidos a su competencia. Fue la labor interpretativa del TJCE la que determinó la transformación de un tratado constitutivo de una

(19) Véase DÍEZ-PICAZO: *art. cit.*

(20) Véase, por ejemplo, as. 11/70, *Internationale Handelgesellschaft* (Rep. 1970, 1125).

(21) En este sentido, BARNÉS: *art. cit.*, págs. 78-81.

(22) SCHWARZE: *European Administrative Law*, Sweet & Maxwell, 1992, págs. 93 y sigs.

organización internacional en un «nuevo ordenamiento jurídico» autónomo, diferenciado y gobernado por principios propios, en virtud del cual los Estados miembros habrían limitado en ciertos ámbitos sus derechos soberanos al ceder su ejercicio a las instituciones comunitarias (23). Se establecía así un sistema de división de poderes entre las instituciones comunitarias y las de los Estados miembros regulado por las disposiciones recogidas en los tratados (24). Con mayores o menores reticencias, y a la espera de lo que pueda deparar el futuro con respecto a la controvertida Unión Económica y Monetaria, la interpretación «activista» del TJCE ha sido asumida por los Estados miembros de la CE. Desde una perspectiva jurídica, esta asunción sin objeciones persistentes se convierte en el elemento fundamental al significar la implícita aceptación por parte de los Estados miembros de la visión el TJCE acerca del verdadero objetivo de la CE. Esta visión subyacente, como se ha puesto de manifiesto a menudo (25), conceptúa a la Comunidad Europea como un proyecto dinámico que apunta como último objetivo a la consecución de una unión política y que, por tanto, considera la mera integración económica (y monetaria después) originariamente contemplada como meras etapas en el camino. Esta concepción funcionalista del proceso de integración europea la ha reiterado de manera palmaria el TJCE en su dictamen 1/91, en el que, a diferencia de lo establecido en su jurisprudencia de carácter constitucional anterior, se afirma que la limitación de los poderes soberanos a la que los Estados miembros se han comprometido no se da ya en campos limitados, sino en «ámbitos cada vez mayores» (26).

En este caminar hacia ese último objetivo, el papel otorgado a las unidades subestatales que componen los diferentes Estados miembros en la estructura institucional edificada a tal efecto ha sido escaso por no decir nulo. De hecho, hasta la in-

(23) Es éste el tenor del as. 26/62, *Van Gend*, cit.

(24) Los principios reguladores de la división de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros han sido desarrollados a través de la jurisprudencia del TJCE. En general, esta jurisprudencia ha interpretado expansivamente las facultades competenciales de la Comunidad tanto material —esto es, los ámbitos en los que las Comunidades gozan de competencias de actuación (véase, por ejemplo, el caso de la educación antes de su inclusión formal en el TUE, as. 293/83, *Gravier v. City of Liège* [Rep. 1985, 593]; as. 242/87, *Comisión c. Consejo (ERASMUS)* [Rep. 1989, 1436])— como funcionalmente, esto es, las capacidades de acción que las instituciones comunitarias gozan en los ámbitos de su competencia frente a las que los Estados miembros retienen (el mejor ejemplo es sin duda el desarrollo del principio del «campo ocupado» o *pre-emption*; as. 22/70, *Comisión c. Consejo (AETR)* [Rep. 1971, 273]; asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, *Kramer and Others* [Rep. 1976, 1279]). Para un excelente análisis de estos hechos y de su significación en el proceso de integración europea, véase WEILER: «The Community System: The Dual Character of Supranationalism», *Yearbook of European Law* (1982), 267, y más recientemente, del mismo, «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, 100 (1991), 2403, págs. 2431-2453, donde el autor pule su teoría anterior.

(25) WEILER: *art. cit.* (1991); PESCAROTE: «The Doctrine of "Direct Effect": An Infant Disease of Community Law», *European Law Review*, 8 (1983), 155, y MANCINI: «The Making of a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, 26 (1989), 595.

(26) Dictamen 1/91, cit., pág. 21. En la jurisprudencia anterior (as. 26/62, *Van Gend*, cit., y as. 6/64, *Costa v. ENEL* [Rep. 1964, 585]), el TJCE afirmó que las transferencias de competencias soberanas se había realizado «en ámbitos limitados».

roducción del Comité de Regiones por el TUE (27), la estructura institucional de la Comunidad Europea ha ignorado formalmente la existencia de tales unidades. La política regional comunitaria encaminada a solventar las desigualdades entre los distintos niveles de vida de las regiones europeas y su mecanismo de financiación, el FEDER, se desarrollaron originalmente sobre la base del artículo 235 CE (28). Hasta la inclusión en el Acta Unica Europea (AUE) de la política de cohesión económica y social (29), las «regiones» no eran mencionadas en el texto de los tratados. Incluso el propio Comité de las Regiones, con sus meras competencias consultivas, representa más el intento de dar un ligero barniz democrático al TUE que un sincero intento de involucrar a las unidades subestatales en el proceso de toma de decisiones a nivel comunitario. Aun así, constituye un primer reconocimiento cuasi institucional.

Esta deliberada omisión a las realidades subestatales en la estructura institucional de la Comunidad no sólo se manifiesta en los tratados originarios, sino que se ha visto refrendada por la jurisprudencia del TJCE mediante la consagración del denominado principio de autonomía institucional. De acuerdo con este principio estructural, mientras que la elaboración de normas jurídicas en los ámbitos atribuidos a su competencia es función del sistema institucional de la CE, corresponde a las autoridades estatales, de acuerdo con la distribución de competencias establecidas en sus respectivos órdenes constitucionales, el determinar los mecanismos más adecuados para la aplicación y ejecución de la normativa comunitaria en el orden jurídico interno (30). Sin embargo, como límite a esta discrecionalidad estatal, el TJCE ha desarrollado el denominado principio de eficacia del Derecho comunitario, en base al cual la organización o estructura elegida libremente por los Estados ha de permitir en todo caso el cumplimiento efectivo por parte de éstos de sus obligaciones jurídicas comunitarias, incluidas las de aplicación y ejecución. Esta exigencia ha sido juridificada por el TJCE en base al artículo 5 CE (31). En este sistema, es el Estado miembro, y más concretamente sus autoridades centrales, las que responden ante las instituciones comunitarias y se comprometen a

(27) Artículos 198 A-198 B, añadidos por el TUE.

(28) Esta disposición autoriza al Consejo a adoptar por unanimidad las medidas pertinentes para la consecución de alguno de los objetivos de la Comunidad cuando el Tratado no hubiera previsto los poderes de acción necesarios.

(29) Título V, artículos 130 A-130 E, introducidos por el artículo 23 del AUE y posteriormente subtitulados por el TUE, que introduce algunas modificaciones.

(30) Asuntos acumulados 205 y 215/82, *Deutsche Milchkontor GmbH v. Alemania* (Rep. 1983, 2633, págs. 2665-2667); más recientemente, as. C-8/88, *Alemania c. Comisión* (Rep. 1990, I-2321, pág. I-2358). Sobre el principio de autonomía institucional, véase RIDEAU: «Le rôle des Etats membres dans l'application du Droit communautaire», *Annuaire Français de Droit International*, 18 (1972), 864, pág. 865; FERNÁNDEZ MARTÍN: *art. cit.* (1994), págs. 845-851.

(31) Véanse, *inter alia*, as. 14/68, *Wilhelm et al. v. Bundeskartellamt* (Rep. 1969, I); as. 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA* (Rep. 1978, 629, pág. 644). Véase FERNÁNDEZ MARTÍN: *art. cit.*, para un estudio de la evolución y aplicación del principio de eficacia como limitación al principio de autonomía institucional.

adoptar las medidas internas necesarias, aun cuando desde el punto de vista constitucional interno la competencia corresponda en exclusiva a las entidades subestatales.

La consecuencia principal del principio es que toda relación institucional o legal derivada de la aplicación de los tratados queda limitada a relaciones entre los niveles supranacional y estatal. La manera que un Estado miembro tenga de organizarse política o territorialmente es indiferente a los efectos del Derecho comunitario o en lo relativo a su participación en las instituciones comunitarias. Cada Estado elige libremente su configuración política y territorial de acuerdo con su orden constitucional interno y su realidad social, pero ha de operar ante la Comunidad Europea como una única entidad estatal, como único interlocutor válido, como una única voz. Este planteamiento responde al modelo clásico de organización internacional, según el cual los Estados soberanos, como sujetos y actores principales en la escena internacional, son el punto de referencia básico en las relaciones internacionales, con independencia de su estructura interna. Salvo, claro está, que la voluntad de los Estados expresada en el texto constitutivo de la organización de que se trate decida otra cosa (32).

El problema de la representación de las diferentes realidades subestatales quedaba así evacuado del nivel supranacional y se trasladaba al interior de cada uno de los Estados. La asunción de base es que al responder la estructura política de los Estados miembros a principios democráticos, el Derecho constitucional interno proveería con suficientes mecanismos para resolver los posibles conflictos de intereses entre el centro y la periferia en los campos afectados por el Derecho comunitario, así como el nivel de la representación de las unidades subestatales en la configuración de la posición nacional en el nivel supranacional. La propia dinámica democrática interna generaría las presiones necesarias para que se introdujeran los cambios necesarios que permitieran la toma en consideración y defensa de los intereses subestatales en la postura estatal que se defendería en Bruselas. Se salvaban igualmente los problemas derivados de las distintas realidades estatales, abarcándose con una única solución tanto las estructuras internas centralistas como las descentralizadas. En la práctica, la solución adoptada por los diferentes ordenamientos nacionales ha variado según sus propias tradiciones, como se verá más adelante.

Sin embargo, desde una lógica estrictamente supranacional —analizamos la lógica subestatal en la próxima sección, si bien ambas son dos aspectos de un mismo sistema— y a la vista de la profundización en el proceso de integración, no parece que la solución hasta ahora aplicada continúe siendo adecuada por varios motivos. En primer lugar, no parece ni deseable, ni sostenible, ni posiblemente de-

(32) Este planteamiento originario era el único que cabía. No sólo desde un punto de vista del derecho interno —el propio gobierno central monopolizaba la capacidad jurídica para concluir tratados internacionales—, sino que, en el momento de concluir los tratados, era difícilmente previsible el desarrollo que el proceso de integración europea sufriría en todos los aspectos y su impacto en las unidades subestatales.

mocrático que desde las instituciones comunitarias y desde el «derecho constitucional» comunitario se ignore la existencia de las realidades subestatales diferenciales. Nadie pone hoy en duda que las decisiones adoptadas a nivel supranacional afectan cada vez más directamente a las entidades subestatales en campos que están atribuidos a su exclusiva competencia (33). Ignorar el reconocimiento de las entidades subestatales tiene como resultado la deslegitimación a los ojos de éstas y de sus ciudadanos del proceso de integración europea, especialmente en aquellos casos en los que existe un fuerte sentimiento nacionalista y cuando los mecanismos estatales de representación de los intereses subestatales en el exterior son insuficientes. La sensación de que Bruselas gobierna con criterios tecnocráticos, alejada de los verdaderos intereses del pueblo es inevitable y con ella surge la desconfianza hacia la Comunidad. Las recientes dificultades en las negociaciones pesqueras con Marruecos han puesto en evidencia esta problemática. A pesar de ser las comunidades de Galicia y Andalucía las que han sufrido las consecuencias inmediatas de la falta de un nuevo acuerdo entre la Comunidad Europea y Marruecos, al no existir mecanismo formalizado de traslación, sus intereses no podían ser formal y directamente defendidos en Bruselas por sus representantes y responsables políticos más próximos, los gobiernos y parlamentos gallego y andaluz. La defensa de los intereses pesqueros de ambas comunidades autónomas recayó en el gobierno central. Si bien en este caso las posiciones coincidieron, no sería difícil imaginar otros casos en los que eso no ocurra así (34). Por ejemplo, la reconstrucción naval, que puede venir impuesta desde Bruselas, o las prohibiciones de ayuda pública a empresas en crisis.

La falta de reconocimiento institucional tiene igualmente efectos negativos en la dirección inversa. La aplicación conjunta del principio de autonomía institucional y del juego del sistema interno de reparto de competencias en los Estados de estructura descentralizada lleva a la paradoja de que son las entidades subestatales las que han de aplicar la normativa comunitaria, en la que sus puntos de vista pueden no verse recogidos. A menudo los intereses e incluso los valores del gobierno central no tienen por qué corresponderse con el de las entidades subestatales. Un ayuda pública puede ser prohibida sin que el ente público que la otorga, una comunidad autónoma, tenga el derecho formal de defender su punto de vista. Asumiendo que los mecanismos de participación de éstas en la toma de posición del gobierno central en las

(33) Es éste un hecho ampliamente reconocido que afecta tanto a las entidades subestatales de nivel regional como a las municipales. Cfr. LE MIRE: «Les répercussions de la construction européenne sur les collectivités locales», *Revue du Marché Commun* (1991), 785; HESSEL y MORTELMANS: «Decentralised Government and Community Law: Conflicting Institutional Developments?», *Common Market Law Review*, 30 (1993), 905, págs. 920 y sigs.

(34) Véase, por ejemplo, el as. 45/91, *Comisión c. Grecia* (rep. 1992, I-2509), en el que la población local se opuso con vehemencia a la entrada en vigor de normativa nacional implementando normativa comunitaria, o el as. 1/86, *Comisión c. Bélgica* (rep. 1987, 2797), en el que algunas de las entidades subestatales belgas habían cumplido con su obligación de desarrollar la legislación del gobierno central, que implementaba la directiva comunitaria mientras otras no lo hacían.

instituciones comunitarias sean insuficientes, el conflicto de intereses puede degenerar en un desafío frontal de dichas entidades a la normativa comunitaria que han de aplicar e incluso un desafío al propio gobierno central, último responsable del cumplimiento de las obligaciones comunitarias ante Bruselas. Desde un punto de vista jurídico, no deja de llamar la atención por incongruente que se haya reconocido la *obligación* que pesa sobre las entidades subestatales de cumplir con las exigencias del Derecho comunitario en toda circunstancia (35), sin que se les reconozca un *derecho* paralelo a verse representadas en el proceso de toma de decisiones comunitario.

En segundo lugar, analizando la situación desde un punto de vista teórico, los valores democráticos a los que la Unión Europea asegura responder militan igualmente en favor del reconocimiento formal de la realidad subestatal. Asumiendo, como es el caso, que en muchos de los Estados miembros la configuración territorial se corresponde con los deseos políticos de los ciudadanos y que éstos parecen cada vez más decididos a hacer prevalecer el hecho diferencial, una estructura supranacional que no reconociera tal realidad nacería aquejada de menor grado de legitimación democrática. Estas consideraciones ya se pusieron de manifiesto durante las negociaciones que llevaron al TUE, en particular por parte de los negociadores alemanes, quienes al realizar la proposición de la regulación del principio de subsidiariedad insistieron en que se aplicara no sólo a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, sino también a las autoridades nacionales descentralizadas (36). Este también era el tenor de varias resoluciones adoptadas por la Asamblea de las Regiones de Europa, así como por el Parlamento Europeo, que reclamaban el incremento de la participación de las diferentes entidades subestatales en el proceso decisorio comunitario (37). Tales pretensiones como sabemos sólo se materializaron en la inclusión del Comité de las Regiones y en la reforma del artículo 146 CE, que abría la posibilidad a los representantes de las entidades subestatales de formar parte en delegación ministerial nacional en el seno del Consejo de Ministros, si bien la decisión final sigue recayendo en las autoridades internas.

Ya antes del TUE, empujadas por la fuerza de la realidad, la práctica de las instituciones comunitarias había comenzado a salvar las lagunas que se derivaban del no reconocimiento formal de las entidades subestatales en el entramado institucional de la Comunidad Europea. Así, la Comisión europea, consciente de la necesidad de

(35) As. 103/88, *Fratelli Constanzo* (Rep. 1989, 1861), comentado por FERNÁNDEZ MARTÍN y PELLICER ZAMORA: «Las ofertas anormalmente bajas en la contratación pública», *Gaceta Jurídica de la CEE*, serie B, núm. 78 (1990), 3. Véase igualmente as. C-8/88, *Alemania c. Comisión*, cit., en la que el TJCE declaró que corresponde a todos los poderes públicos de los Estados miembros, sean autoridades del gobierno central o de los estados federados u otras autoridades territoriales, el garantizar la observancia del Derecho comunitario dentro de su ámbito competencial.

(36) Véase HESSEL y MORTELMANS: *art. cit.*, pág. 910, en especial nota 14.

(37) Un análisis de estas propuestas se puede encontrar en DE CASTRO RUANO: *op. cit.*, págs. 333 y sigs.

implicar a las entidades subestatales, cuenta con el Consejo Consultivo de Autoridades Regionales y Locales (38), cuya función es hacer partícipe a los servicios de la Comisión de los intereses de las entidades subestatales en la preparación de sus propuestas. Igualmente, la Comisión ha mostrado su voluntad de mantener contactos directos con las entidades subestatales (39) y se esfuerza en asegurar una mayor participación de las autoridades subestatales en la definición de la política regional comunitaria y en particular en la aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (40). El Parlamento Europeo, por su parte, constituyó en 1992 un Comité de Política Regional, Planificación Regional y de Relaciones con las Autoridades Regionales y Locales y ha reclamado, en base al principio de subsidiariedad, mayor relevancia institucional para las mismas (41). El TJCE, en un caso relativo a una ayuda pública concedida localmente, ha reconocido la legitimación procesal activa de las entidades subestatales en el procedimiento bajo el artículo 173 CE (42).

Todos estos datos indican que el no reconocimiento desde el nivel supranacional de las entidades subestatales entra en creciente conflicto con la realidad de la integración comunitaria y la división de competencias a nivel estatal. Es aquí donde debe jugar el principio de subsidiariedad tal y como se contempla en el TUE. Como se ha señalado en la sección previa, la subsidiariedad constituye un principio jurídico general que ha de inspirar normativamente la construcción europea. Si todos los actores y niveles de toma de decisiones que se ven involucrados han de participar en esta construcción, se hace necesaria una interpretación del principio que trascienda el nivel estatal-supranacional y se incorpore en el debate acerca del desarrollo futuro de la estructura de la Unión Europea como unión de carácter federal. Su interpretación ha de filtrarse al nivel estatal e inspirar la regulación de las relaciones entidades subestatales-órganos supranacionales. El debate acerca del papel de las entidades subestatales debería ocupar un lugar predominante en la agenda de la Conferencia Inter-gubernamental de 1996. Una interpretación extensiva del principio de subsidiariedad, la propia dinámica de la integración europea y la realidad subestatal deberían conjugarse en favor de un replanteamiento profundo de la estructura de división de poderes dentro de la Comunidad Europea, y eventual unión política, que tuviera en cuenta el elemento subestatal (43).

En breve, el principio de subsidiariedad, por su propia significación y por su naturaleza constitucional, debe interpretarse extensivamente. Si bien por el momento ni el TUE ni la revisión por él operada en el Tratado CE permite hablar formalmente

(38) *DOCE*, núm. L 247/23 (1988).

(39) *LE MIRE: art. cit.*, en especial pág. 796.

(40) *HESSEL y MORTELMANS: art. cit.*, págs. 920-925.

(41) Decisión del Parlamento Europeo de 15 de enero de 1992 (*DOCE*, núm. C 39/37 [1992]) y resolución del Parlamento Europeo sobre la «Participación de las regiones en la construcción europea: el comité de las regiones» (*DOCE*, núm. C 329/279 [1993]).

(42) *As. acumulados 62 y 72/87, Glaverbel* (Rep. 1988, 1573).

(43) Véase, en este sentido, la citada resolución del Parlamento Europeo, párrafo 4, en el que se estima que el principio de subsidiariedad se refiere igualmente a las estructuras internas de los Estados.

de un abandono del principio de autonomía institucional, ni de un reconocimiento formal de las regiones, siendo todavía el nivel estatal el único interlocutor, la introducción del principio de subsidiariedad en el TUE debería apuntar a un cambio en ese sentido (44). Subsidiariedad, como principio de corte democrático y federal, implica que las decisiones han de ser adoptadas por el nivel más eficiente y más cercano a los ciudadanos. Este principio ha de inspirar la actuación y desarrollo del proceso de integración en el futuro con todas sus consecuencias. No parece razonable, en el nuevo orden que se pretende establecer, el limitar la aplicación de la filosofía o lógica de la subsidiariedad a las relaciones Estados-CE (45).

IV. LA FUERZA DE LA DESCENTRALIZACION A NIVEL ESTATAL. LAS REIVINDICACIONES DE LAS ENTIDADES SUBESTATALES

En la sección anterior hemos argumentado que la consagración formal del principio de subsidiariedad debería contribuir a facilitar el reconocimiento de las entidades subestatales en el marco de las instituciones supranacionales. Este proceso de origen supranacional se ve complementado con otra fuerza que se desarrolla a nivel estatal, inspirada igualmente en la filosofía de la subsidiariedad, y que consiste en la reivindicación de mayores poderes por parte de las entidades subestatales, reivindicación sustentada sobre la base de su mayor proximidad a los ciudadanos y, en consecuencia, su mayor capacidad de representación y legitimidad democrática. No parece necesario insistir sobre el resurgimiento de esta tendencia que mina los cimientos del tradicional concepto Estado-nación desarrollado en el siglo XIX en Europa. Si bien los gobiernos centrales han demostrado escasa voluntad de incrementar los poderes de las entidades subestatales a costa de sus propios poderes, especialmente en aquellos estados de tradición centralista, el movimiento descentralizador está imponiendo su lógica en la mayor parte de los Estados miembros. Las causas de este movimiento desintegrador son de diversa índole (46). Lo que nos interesa a los efectos de nuestro trabajo es analizar cuáles son las relaciones entre ambos fenómenos, a saber, el proceso de integración europea, y el principio de subsidiariedad en particular, y el proceso descentralizador a nivel estatal.

(44) VILÁ COSTA ha señalado que una limitación de la operatividad del principio estrictamente a los niveles estatal y comunitario podría contradecir el enunciado del artículo A TUE, que no hace referencia a los Estados miembros, sino «al acercamiento propiamente dicho de los niveles de decisión a los ciudadanos» («El problemático proceso de integración comunitaria: ¿qué modelo para Europa», *Anuario CIDOB* [1991], pág. 150; citado por DE CASTRO RUANO: *op. cit.*, pág. 344). En la misma línea argumental se podría mencionar las constantes referencias hechas por el TUE y el Tratado CE a la cada vez más estrecha unión de los pueblos de Europa como último objetivo del proceso de integración.

(45) Resolución del Parlamento Europeo, cit., párrafos 20-21.

(46) Para un análisis conciso pero agudo de dichas causas, véase MAJONE: «Preservation of Cultural Diversity in a Federal System: The Role of the Regions», en TUSHNET (ed.): *Comparative Constitutional Federalism. Europe and America*, Greenwood Press, 1990, págs. 67-76.

En un análisis jurídico-formal, considerando la prevalencia el principio de autonomía institucional y las disposiciones vigentes del TUE, hoy por hoy la subsidiariedad sólo vincula a la Comunidad y a los Estados miembros. Corresponde al orden constitucional interno determinar los grados de autonomía decisional y competencial de sus entidades subestatales, no necesariamente en base a la filosofía establecida a nivel supranacional. Parece, sin embargo, que el proceso de integración europea ha determinado la asunción de la filosofía de la subsidiariedad, si bien quizá no con ese nombre, en el debate político interno por los actores políticos nacionales.

Como hemos señalado, la absorción de competencias tradicionalmente estatales por parte del nivel supranacional ha tenido como resultado la modificación sustancial del marco de referencia en el que las entidades subestatales desarrollan sus actividades. A pesar de no verse reconocidas formalmente, las entidades subestatales, con gran sentido práctico, han respondido rápidamente ante la realidad del nuevo contexto político y económico que supera el mero ámbito estatal y han actuado para adaptarse a él. Así, el elemento europeo ha ido convirtiéndose en determinante en la articulación de las políticas de estas entidades, así como en sus acciones institucionales y su organización interna.

Tal adaptación ha variado dependiendo del punto de partida de cada sistema interno de división de competencias. Constantinesco ha agrupado las diferentes experiencias estatales en tres tendencias (47). La más federal y acabada, representada por Alemania, en la que se ha regulado normativamente la participación de las entidades subestatales en la elaboración de las posiciones gubernamentales. Los *Länder* alemanes han visto su posición institucional en derecho constitucional interno progresivamente mejorada de forma paralela a la profundización del proceso de integración europea. Después de las modificaciones operadas al texto constitucional con motivo de la ratificación del TUE, sus intereses se ven representados en la posición final alemana ante la Comunidad Europea mediante un sistema institucionalizado de participación a nivel federal a través del *Bundesrat*, cámara alta en la que se sientan los representantes de los *Länder*. Lo más importante de estas últimas reformas, que inciden sobre reformas anteriores introducidas en la ley de ratificación alemana del AUE, es la posibilidad reconocida constitucionalmente a los *Länder* de imponer su opinión al gobierno federal con respecto a sus posiciones en Bruselas a través del *Bundesrat* en aquellos temas en los que una competencia exclusiva de los *Länder* o sus intereses esenciales se vean afectados. El gobierno federal sólo podrá apartarse de dicha opinión por razones imperativas relativas a la salvaguardia de los intereses nacionales exteriores o de determinados intereses financieros o apelando a la «responsabilidad nacional de la Federación», algo que difícilmente hará para evitar conflictos políticos. Igualmente destacable es la reforma consistente en hacer depender

(47) CONSTANTINESCO: «Comunidades Europeas, Estados, Regiones: el impacto de las estructuras descentralizadas o federales del Estado en la construcción comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, 17 (1989), 11.

de una mayoría cualificada de dos tercios en el *Bundesrat* cualquier futura transferencia de derechos de soberanía a las instituciones comunitarias, transferencias que en cualquier caso sólo podrán realizarse bajo la condición del respeto por parte de la Europa unida de los valores constitucionales consagrados por la propia ley fundamental alemana (48). El alto grado de participación reconocido constitucionalmente a los *Ländern* no es sino el resultado de un modelo federal desarrollado donde las unidades subestatales han sabido aprovechar los mecanismos constitucionales para aumentar su influencia en la posición europea del gobierno federal. Ello se ha visto complementado con el establecimiento de oficinas de representación de los intereses de los *Ländern* en Bruselas, cuya naturaleza ha sido constitucionalizada tras las reformas de 1992 (49).

España, según la distinción realizada por Constantinesco, representaría la segunda tendencia. En este grupo se han adoptado «soluciones empíricas», producto de las circunstancias del momento, no del todo satisfactorias (50). El sistema de las autonomías español y sus implicaciones internacionales en general y comunitarias en particular han sido objeto de numerosos estudios por parte de la doctrina (51). Lo que parece evidente en el contexto español es que la falta de una regulación precisa y clara del papel exterior de las comunidades autónomas, así como la escasa institucionalización de su participación en la adopción de tratados internacionales, y en particular, en la posición española en Bruselas, que puedan afectar a sus competencias, ha provocado numerosos conflictos interinstitucionales provocados por las reivindicaciones de varias comunidades autónomas que han acabado en el Tribunal Constitucional. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha buscado una interpretación conciliadora entre el monopolio de la representación internacional que la Constitución otorga al Estado y la necesidad de que en el ejercicio de dicha función se tengan en cuenta los legítimos intereses de las comunidades autónomas, así como la protección de la reserva competencial que igualmente les garantiza la Constitución (52).

(48) Las referencias a las leyes alemanas, así como su análisis sistemático, se pueden encontrar en SCHWARZE: «Le principe de subsidiarité dans la perspective du Droit constitutionnel allemand», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* (1993), 615, y con mayor extensión, BARCELÓ I SERRAMALLERA: «Europa y los Länder alemanes (Especial referencia a la reforma constitucional de 21 de diciembre de 1992)», *Noticias de la Unión Europea*, 121 (1995), 13. Sobre la posición general de los *Ländern*, se puede consultar con más detalle DE CASTRO RUANO: *op. cit.*, págs. 119 y sigs.

(49) BARCELÓ y SERRAMALLERA: *art. cit.*, pág. 23.

(50) Por empíricas, el autor se refiere a la precipitación con la que se adoptaron las soluciones: «bajo presión de las necesidades» (CONSTANTINESCO: *art. cit.*, pág. 17). No cabe duda que el sistema español es un difícil compromiso que intenta compaginar el mantenimiento de un Estado unitario (art. 1 CO) al mismo tiempo que se pretenden amparar legítimas aspiraciones de autogobierno nacionalista.

(51) Véanse, por ejemplo, las obras colectivas *Comunidades autónomas y Comunidad Europea. Relaciones jurídico-institucionales*, Valladolid, 1991, y *Relaciones internacionales y comunidades autónomas*, Barcelona, 1990.

(52) Para una discusión de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y sus implicaciones, véanse ORDÓÑEZ SOLÍS: *La ejecución del Derecho comunitario en España*, Civitas, 1994, págs. 162 y sigs.; LÓPEZ CASTILLO: «Creación y aplicación del Derecho comunitario europeo y comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35 (1992), 134.

Estos conflictos son probablemente el producto de las ambigüedades y a menudo contradictorias visiones que del Estado español se defendían en el proceso constituyente y que aun hoy enfrentan a la clase política española. Sin entrar a valorar en detalle las posiciones que afirman que el sistema constitucional está agotado y se hace necesaria una revisión constitucional hacia modelos más federales, en el caso concreto de las relaciones comunidades autónomas-Estado-Comunidad europea sí parece necesario que se supere el sistema de conferencias sectoriales aplicado hasta la fecha (53), que si bien es un paso positivo, no constituye una cadena de transmisión suficiente para asegurar la plena representación de los intereses subestatales españoles en Bruselas debido a su carácter político, sectorial y escasamente institucionalizado. En este sentido, las iniciativas legislativas encaminadas a la reforma del papel del Senado como cámara de representación territorial, a imagen del modelo del *Bundesrat* alemán, parecen la solución más apropiada. Mientras que en Alemania las pretensiones de los *Ländern* se materializaron en reformas constitucionales de alcance debido al acuerdo de base sobre la estructura federal, en España la falta de tal consenso entre las fuerzas políticas no ha facilitado un acuerdo similar ante una cuestión tan trascendente como la integración europea. Ello, sin embargo, no ha impedido que las entidades subestatales españolas, al igual que las italianas, cuyo sistema interno es similar al que opera en España (54), hayan presionado activamente para hacer valer sus intereses en el contexto europeo no sólo a través de recursos ante el Tribunal Constitucional, sino también operando modificaciones internas en su organización (55). En el mismo talante de adaptación al nuevo contexto, la apertura de oficinas de representación en Bruselas se ha convertido en práctica común.

La tercera tendencia está representada por los Estados con una estructura constitucional centralista. Ejemplos principales de esta tendencia son en la Europa comunitaria Francia y, bajo el gobierno conservador, el Reino Unido de Gran Bretaña, si bien en éste, a diferencia de Francia, han existido tradicionalmente reivindicaciones «nacionalistas» por parte de las subentidades que lo componen. Estas, sin embargo, no han culminado en el establecimiento de instituciones a nivel subestatal propiamente representativas. En el Reino Unido, el *input* oficial de sus entidades subestatales tiene lugar a través de los representantes de las mismas en el Parlamento de Londres (56). Respecto al caso de Francia, como se-

(53) Véase el «Acuerdo de institucionalización de la conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas», *Boletín Oficial del Estado*, 241 (8 octubre 1993), pág. 28669.

(54) Para el caso de Italia y las modificaciones operadas bajo la presión de las regiones, véase ZAMPINI: «L'Italie, en amont de manquement... Un problème de compétences entre l'exécutif, le parlement et les régions», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 30 (1994), 195.

(55) Con mayor o menor definición, la mayoría de las administraciones autonómicas cuentan con órganos con competencias en asuntos europeos.

(56) En el gobierno central existen tres carteras ministeriales encargadas de los asuntos de Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte que gozan de altos grados de autonomía. Su misión, sin embargo, se limita a adoptar las medidas necesarias para adaptar las políticas y normativa del gobierno central de Londres a las características peculiares de los tres territorios. Su capacidad de iniciativa política es muy limi-

ñala Constantinesco, la participación de las entidades subestatales es incidental, extremadamente limitada y escasamente institucionalizada (57). Ello no ha impedido, sin embargo, que se hayan desarrollado en Francia varias iniciativas de las colectividades locales y regionales que ponen de manifiesto la toma de conciencia de los efectos de la construcción europea sobre las mismas y de la necesidad de asegurarse una mayor participación (58). Los efectos del proceso de integración europea en el sistema francés han sido analizados por Ladrech, quien llega a la conclusión que la Comunidad Europea ha afectado considerablemente los cambios institucionales operados en la década de los ochenta en Francia, especialmente en lo referente a la percepción del papel de sus entidades subestatales en el nuevo contexto europeo (59).

El caso del Reino Unido posee especial relevancia en relación con la «filtración» a nivel nacional del principio de subsidiariedad. El gobierno conservador británico, a nivel supranacional, fue el máximo impulsor del principio de subsidiariedad en el TUE como freno a lo que consideraban ambiciones expansionistas de la burocracia bruselense (60). A nivel interno, su política ha sido totalmente contraria a aplicar el mismo razonamiento y aceptar la devolución de poderes a parlamentos o asambleas «nacionales». Una crítica recurrente al gobierno británico actual ha sido la de la incoherencia de defender en Bruselas lo que se combatía en casa. Tanto el partido laborista como el partido liberal, en la oposición en el momento de escribir, incorporan en su programa electoral el establecimiento de asambleas en Escocia y País de Gales, lo que conllevaría una redistribución de los poderes a nivel estatal. En este discurso de devolución de poderes el concepto de subsidiariedad ha ocupado un lugar destacado, insistiéndose en las connotaciones de mayor democracia y transparencia que conlleva. Es quizá en el debate en el Reino Unido donde se ha percibido con mayor claridad la interrelación entre los aspectos supranacionales y estatales del principio de subsidiariedad como parte de una misma aspiración política (61).

Así, pues, ya antes de la introducción del principio de subsidiariedad y provocada por la propia dinámica de la integración, la reivindicación de un mayor papel para las entidades subestatales en el contexto europeo era general en los Estados miembros. Este debate, sin embargo, se ha disparado a partir de las negociaciones previas al TUE y en concreto a raíz de las discusiones acerca del «futuro federal» de

tada y, según algunos autores, se han convertido, en la práctica, en agentes del gobierno central encargados de garantizar que las políticas del mismo no se vean alteradas o cuestionadas a nivel local (SCOTT, PETERSON y MILLAR: *art. cit.*, pág. 53).

(57) CONSTANTINESCO: *art. cit.*, pág. 20.

(58) Véase, por ejemplo, las iniciativas mencionadas por LE MIRE: *art. cit.*, pág. 786.

(59) LADRECH: «Europeanization of Politics and Institutions in France», *Journal of Common Market Studies*, 32 (1994), 69.

(60) VAN KERSBERGEN y VERBEEK: *art. cit.*, págs. 225-227.

(61) Sobre el debate británico, véase EMILIOU: «Rapport britannique», en FIDE: *op. cit.*, págs. 113 y sigs.

la Unión, que culminó con la consagración del principio de la subsidiariedad como compromiso aceptable por los Estados (62). El debate ha sido especialmente prolífico en medios académicos (63), pero también ha sido intenso en medios políticos (64).

Las discusiones a nivel supranacional se han filtrado a nivel nacional con el resultado de que el principio de subsidiariedad aparece a nivel nacional como principio justificador de la devolución de los poderes, o profundización de los que ya disponen, dentro del marco de la Comunidad Europea. Bien es cierto que el debate supranacional fue provocado en buena medida por la existencia previa de las reivindicaciones de las entidades subestatales y en particular en la posición alemana en las negociaciones del TUE (65). Son, pues, dos procesos interrelacionados que forman parte de un mismo fenómeno. Esta interrelación prueba que, como bien han razonado algunos autores, en el contexto de la Comunidad Europea ya no cabe hablar de un Estado-nación definiendo de manera independiente sus propias políticas y orden constitucional. El proceso de integración europea ha traído consigo un fenómeno de sinergia entre los sistemas nacionales y el supranacional en todos los ámbitos. Los desarrollos en ambos sistemas se influyen y alimentan recíprocamente. Así, se produce una europeización de las estructuras jurídicas y políticas nacionales como resultado de la evolución de las estructuras supranacionales, a la vez que éstas se alimentan del empuje y por la absorción de los impulsos nacionales. Este fenómeno, definido como «europeización» de las políticas nacionales (66), se observa especialmente en el debate acerca de la subsidiariedad (67).

Si esto es así, el resultado sería que, una vez reconocido el principio en el orden constitucional comunitario, su filtración a nivel nacional con las consecuencias prácticas que ello supone es cuestión de tiempo. La fuerza jurídica, o lo que Weiler ha llamado el supranacionalismo normativo (68), con su propia dinámica contribuirá a este creciente proceso de descentralización. Este desarrollo lógicamente sólo tendrá éxito de consolidarse la filosofía política de la subsidiariedad en los ciudadanos, esto

(62) CASS: *art. cit.*

(63) La bibliografía sobre el principio de subsidiariedad es en todos los Estados miembros extensísima.

(64) Como los debates parlamentarios demuestran durante las negociaciones del TUE en Alemania, el Reino Unido y Dinamarca. Véanse los diferentes «Rapports» nacionales presentados al Congreso de la FIDE, en FIDE: *op. cit.*

(65) VAN KERSBERGEN y VERBEEK: *art. cit.*, pág. 225.

(66) LADRECH define este concepto como «la reorientación de la lógica organizativa en las políticas nacionales y su definición causada por el proceso de integración europea» (*art. cit.*, pág. 70; traducción libre).

(67) «The subsidiarity debate also has helped to reinvigorate perennial demands for greater regional autonomy» (SCOTT, PETERSON y MILLAR: *art. cit.*, pág. 52). El Tribunal Constitucional alemán interpretó, en su sentencia de 12 de noviembre de 1993 sobre el TUE, el principio de subsidiariedad como garantía de la propia estructura federal alemana (discutida por LERCHE: «La participación política de los *Länder* alemanes en la política europea: la experiencia alemana», *Gaceta Jurídica de la CE*, serie B-96 [1994], 11).

(68) WEILER: *art. cit.* (1981).

es, que se considere deseable un mayor acercamiento de los centros de toma de decisiones a los electores en aquellos ámbitos en que ello sea posible.

V. CONCLUSIONES

Los Estados miembros de la Comunidad Europea se ven sometidos a dos fuerzas de signo opuesto que producen un mismo resultado. Por un lado, la fuerza centrípeta de la integración europea absorbe ámbitos competenciales en favor de las instituciones comunitarias a expensas de los campos anteriormente reservados exclusivamente al poder central estatal. El motor de esta fuerza es la globalización de la economía internacional, que exige la centralización de las decisiones económicas en ámbitos territoriales mayores a los de los Estados miembros y los propios objetivos del proceso de integración europea, que conllevan de por sí la centralización de poderes hasta ahora estatales. En este sentido, de realizarse y consolidarse la unión económica y monetaria prevista en el TUE, se producirá una nueva y definitiva concesión de poderes soberanos a las instancias supranacionales. A partir de ahí, en una lectura neofuncionalista del proceso de integración europea, el desarrollo posiblemente será la consolidación de una unión política de corte federal. Por otro lado, los Estados miembros, incluso los de tradición centralista (69), están siendo sometidos a la fuerza centrífuga de la descentralización en favor de las entidades subestatales. A medida que el Estado se vacía de competencias por arriba y por abajo, su papel como actor intermedio pierde razón de ser. Estas tendencias, de consolidarse, habrán de tener una respuesta efectiva con una nueva reestructuración de la división vertical de competencias en el contexto de la Comunidad Europea.

La nueva etapa en el proceso de la cada vez «más estrecha unión de los pueblos de Europa» que ha representado el TUE ha aportado como elemento positivo al proceso de integración europea la constitucionalización del principio de subsidiariedad. Ello implica que la distribución de competencias que en un futuro pueda establecerse para la Comunidad Europea deberá responder a la filosofía del principio asumido. Ello debería favorecer, en una lectura expansiva del principio y en consonancia con su naturaleza jurídica, la incorporación formal de las unidades subestatales como actores con plenos derechos a los procesos decisionales de la Unión en una futura remodelación de los actuales tratados. Tal solución no sólo es deseable, sino necesaria, en vista tanto de los efectos cada vez más directos que las decisiones supranacionales como del papel que este nivel desempeña en la aplicación y ejecución del Derecho comunitario.

La filosofía de la subsidiariedad, en un proceso de sinergia característico, parece consolidarse en la mayoría de los Estados miembros con una creciente identificación de los ciudadanos con sus instituciones representativas más próximas. Este proceso

(69) Para el caso de Francia, véase LADRECH: *art. cit.*

a nivel estatal apunta también hacia la conveniencia de una reestructuración no ya a nivel nacional, sino a nivel supranacional de la repartición de los niveles de toma de decisiones. Una modificación del sistema institucional supranacional que pasara por alto esta dimensión ignoraría la realidad subyacente y contribuiría a complicar innecesariamente el proceso de integración europea. Claro está que el proceso de integración europea puede verse paralizado por carecer del apoyo o la legitimación de los pueblos de Europa. Pero si lo que se pretende es profundizar en el proceso, incrementar su legitimidad democrática y aproximar al ciudadano la Unión Europea para garantizar su participación, el tema de las entidades subestatales deberá figurar como prioridad en la agenda de los negociadores. En este contexto teórico, el discurso pro subsidiariedad corre paralelo a la consolidación del concepto de ciudadanía europea también introducido por el TUE. En la medida que este concepto, hoy por hoy de escasa virtualidad, vaya llenándose de contenido material (70) y se desarrolle la identificación ciudadano-Comunidad Europea, fortaleciéndose un vínculo directo, el nivel estatal perderá sustancia como punto de referencia ciudadana. En cualquier caso, ambos desarrollos a nivel nacional y supranacional se conjugan hacia un mismo resultado: la necesidad de replantearse las estructuras actuales de división de poderes en el contexto de la Comunidad Europea.

¿Cómo deberían repartirse las competencias entre los dos hipotéticos polos de poder, las entidades subestatales y la Comunidad o Unión Europea? Esta es una cuestión de imposible respuesta en pocas líneas. Mientras el movimiento por la descentralización busca el preservar la identidad sociocultural de los ciudadanos con su grupo social o nacional más cercano, el proceso de integración supranacional responde a las necesidades impuestas por la globalización de los mercados y el intento de asegurar el desarrollo y mantenimiento de la competitividad de las economías europeas en los mercados globales (71). Subsidiariedad exige que el nivel para la toma de decisiones sea el más cercano al ciudadano posible, pero somete la regla a una condición de eficacia: será competente el nivel más eficaz. En este sentido, como de hecho ya ocurre en los estados federales, el nivel supranacional debería asumir las competencias directamente relacionadas con los ámbitos de las políticas macroeconómicas, comunicaciones, así como las políticas en sectores de tecnología punta, donde la competencia se produce a escala global y donde las políticas estatales adoptadas de manera autónoma resultan insuficientes para garantizar el desarrollo de una industria europea. Igualmente, si lo que se pretende es hacer de Europa un actor de peso en la escena política internacional, el ámbito de la defensa militar debería organizarse en un contexto supranacional y no meramente estatal. El desastre de la guerra en Bosnia es un ejemplo de la inoperatividad de las políticas de defensa de las naciones europeas funcionando autónomamente sin un centro de decisión único. Por

(70) Posiblemente a través de la jurisprudencia del TJCE. Sobre las actuales deficiencias del concepto de ciudadanía y su posible evolución, consúltese O'LEARY: *The Evolving Concept of European Citizenship*, Martinus Hihoff, 1996 (en prensa).

(71) MAJONE: *art. cit.*, págs. 72-73.

el contrario, las entidades subestatales retendrían todas aquellas competencias que fueran necesarias para asegurar la pervivencia de su diversidad cultural y social con poderes tributarios para sufragar sus políticas regionales.

Ciertamente, sería ingenuo pensar que los cambios necesarios para constituir una Europa federal de las regiones están cercanos. Innumerables problemas, algunos de ellos de consideración, quedan por resolver. Entre ellos estarían la definición comunitaria de las entidades subestatales —especialmente dificultosa en vista de la variedad de sistemas de organización territorial existentes en la Comunidad Europea y los diferentes grados de consciencia nacionalista (72)—, el diseño de los mecanismos institucionales de representación de las entidades subestatales en las instituciones supranacionales —en este sentido, el desarrollo de las competencias del Comité de las Regiones parece el camino a seguir—, la definición sobre el papel de la división de competencias entre los distintos niveles, etc. Sin embargo, si se acepta el principio de la necesidad de dar eficacia práctica al principio de subsidiariedad, estos problemas técnicos no constituirían más que eso: problemas a resolver técnicamente. Pero quizá sean dos los obstáculos más graves. Primero, la reticencia de los Estados nacionales a proceder en ese sentido y reducir su propia importancia (73). Mientras sigan manteniendo el monopolio de la reforma de los tratados y en tanto en cuanto Europa no pase a constituir una referencia interna y no externa de la adopción de las políticas difícilmente se consensuarán cambios espectaculares en la Comunidad Europea. Es en este contexto en el que juega la constitucionalización de los tratados mencionada con anterioridad: su función es la de proveer un marco que constituya los límites exteriores de referencia para los diversos grupos económicos y sociales que operan en el territorio de la Comunidad. Ello nos lleva, en segundo lugar, al problema de la falta de identificación de los ciudadanos con un ideal europeo ajeno a valores y principios democráticos gestionado en base a principios económicos por elites tecnocráticas en Bruselas, cuyas decisiones son escasamente transparentes y controlables y que carece de los símbolos y políticas para calar en la conciencia del ciudadano europeo. En estas circunstancias, el sistema comunitario no puede sustituir como marco de referencia al Estado-nación. Es precisamente este segundo aspecto el que habría de corregirse en la Conferencia Intergubernamental de 1996 con mayor rigor de lo realizado en Maastricht y el reconocimiento de las entidades subestatales sería un buen paso en esa dirección. Pero ello dependerá de la voluntad política de los más directamente afectados: los gobiernos nacionales.

(72) Como las dificultades para establecer la definición de «región» a los efectos de las políticas comunitarias demuestran (DRÈZE: «Regions of Europe: A Teasible Status. To be Discussed», *Economic Policy*, 16-17 [1993], 265).

(73) VAUCHER: «Realité juridique de la notion de région communautaire», *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 30 (1994), 548.